

---

# **INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA E INDUSTRIALIZACIÓN EN MÉXICO**

---



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Primera edición: 1986

DR. © 1986. Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria. 04510 México, D. F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

ISBN 968-837-737-6

## PONENCIA

### ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y LA PRODUCCIÓN DE BIENES DE CAPITAL

JOSÉ LUIS FLORES HERNÁNDEZ

La gran importancia que para la economía nacional tiene la industria de bienes de capital puede apreciarse analizando su impacto en diversos aspectos de la economía tales como los niveles de empleo, los desequilibrios externos, la adecuada estructura del producto nacional, etcétera. En todos ellos, el desarrollo de este sector industrial tiene una influencia considerable, y es así como se le ha dado un lugar estratégico dentro del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, por ser la base de la formación de capital y porque permite integrar más equilibradamente la estructura industrial.<sup>1</sup>

No obstante lo anterior, observamos que el sector productor de bienes de capital en México no se ha desarrollado en forma paralela a los avances de la economía, sino que por muy diversos motivos su nacimiento y evolución han estado desfasados con relación a los demás aspectos de la economía del país. Lo mismo puede decirse de los servicios de promoción y apoyo para la industria de bienes de capital, los cuales no han evolucionado como instrumentos para apoyar otros sectores económicos.

Así pues, el propósito de estas notas es hacer algunas consideraciones sobre las fuentes de financiamiento externo y sobre la producción de bienes de capital, temas que por su complejidad y amplitud requieren de algunas aclaraciones a manera de introducción.

En primer lugar, sabemos que existen muy diversas fuentes y modalidades de financiamiento; sin embargo, puede afirmarse que ninguna de ellas ha sido diseñada específicamente para financiar

<sup>1</sup> *Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979-82*, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, México, 1979.

la producción de bienes de capital. Ello se ha constituido en uno de los principales problemas de esta industria.

Es conveniente también aclarar que el tema que se pretende discutir requiere de un análisis de la situación en que se encuentra la industria de bienes de capital en México, y las posibilidades de crecimiento y expansión de la misma, ya que el hecho de contar con financiamiento interno o externo no garantiza el que existan proyectos susceptibles de utilizarlo adecuadamente. Es en estos puntos donde se centrará el presente análisis, esto es, en los mecanismos de promoción, diseño e instrumentación de proyectos para la producción de bienes de capital, y en relación a ellos se estudiarán las posibilidades de financiamiento externo de que se puede disponer.

Finalmente, es necesario hacer una última consideración en lo que se refiere a la definición de bienes de capital. Existen variaciones en torno a lo que se entiende por bienes de capital, sin embargo, para los propósitos que aquí se persiguen se seguirá el criterio más general posible, incluyendo los productos que se incorporan a lo que en la contabilidad nacional se denomina "formación bruta de capital fijo", es decir, la maquinaria y equipo útiles para la producción y generación de bienes y servicios, incluyendo sus partes y componentes, así como las herramientas especiales, aditamentos, matrices y moldes. La definición anterior incluye básicamente los subsectores metal-mecánico, de maquinaria eléctrica y no eléctrica y el equipo de transporte.

En estos términos, en la primera parte de este trabajo se describe brevemente el proceso de industrialización que siguió el país a través del modelo de sustitución de importaciones, y que dio lugar a la actual estructura industrial. A continuación se hace un análisis de la estructura actual de la industria de bienes de capital y de los mecanismos de apoyo existentes para la promoción de este sector. Finalmente, se consideran las alternativas para establecer mecanismos de apoyo técnico y financiero y las opciones de financiamiento externo que se consideran viables para los propósitos de desarrollo de la industria de bienes de capital.

El proceso de sustitución de importaciones en que México basó su política de industrialización durante las últimas décadas, se inicia desde los años de la Gran Depresión Mundial de 1929 en una forma un tanto espontánea, y con el paso de los años se conforma como toda una estrategia del Gobierno Mexicano, orientando los mecanismos de política fiscal y monetaria disponibles

para ese fin. Desde esos años empiezan a observarse cambios cualitativos en la composición de la producción nacional. Durante los años 1929-1939 se observa un crecimiento medio anual del ingreso nacional neto a precios corrientes de 8%, en el cual participa el sector industrial con una tasa de 11.1%, en tanto que el sector primario únicamente alcanza 4.6% anual y los servicios 6.8%.<sup>2</sup>

Este importante incremento en la participación de la industria manufacturera en el ingreso nacional fue logrado gracias a la expansión de la industria dedicada fundamentalmente a la producción de bienes de consumo ligero, tales como textiles, bebidas, tabaco, calzado, etcétera, ya que este tipo de bienes aportaron 75% del producto manufacturado total en 1939.<sup>3</sup>

Durante el periodo de 1939 hasta finales de la década de los cincuenta, el proceso de sustitución de importaciones se hace cada vez más consciente por las autoridades gubernamentales y cobra un mayor dinamismo, extendiéndose además de los bienes de consumo, hacia algunos bienes intermedios y en una menor medida hacia los bienes de capital. En esta etapa, el Producto Interno Bruto crece a una tasa promedio anual de 5.8% en la cual nuevamente destaca el dinamismo del sector industrial que crece en esos mismos años a una tasa promedio anual de 6.4%.

A lo anterior contribuyó notablemente el hecho de que durante la Segunda Guerra Mundial, los países involucrados en el conflicto armado desviaron una porción importante de sus recursos productivos hacia la producción de material bélico, lo que ocasionó a su vez una escasez de bienes manufacturados en general y de materias primas a nivel mundial que, para países como México, permitió obtener precios más altos e ingresos mayores por sus productos primarios, creándose condiciones propicias para un desarrollo industrial incipiente. Sin embargo, una vez terminado el conflicto armado, y al reordenarse las economías de los países industrializados, éstos iniciaron nuevamente sus políticas de exportación masiva de manufacturas, afectando directamente a los países con un reciente proceso de industrialización, lo que dio como resultado la necesidad de establecer nuevas medidas protec-

<sup>2</sup> "El Ingreso Nacional Neto de México 1929-1945", *Revista de Economía*, vol. ix, núm. 2, México, D. F. Citada en *La Economía Mexicana en Cifras*, Nacional Financiera, S. A., México, D. F., 1977.

<sup>3</sup> Villarreal, René, *El Desequilibrio Externo en la Industrialización de México (1929-1975): un enfoque estructuralista*, FCE, México, 1976.

cionistas que, con diversas modalidades en los distintos países, propició la consolidación del modelo de sustitución de importaciones. En el caso de México, dos de los instrumentos primordiales de esa política fueron la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias que facilitaba la importación de bienes de capital y daba incentivos fiscales para la producción interna de bienes industriales, y la Regla 14 de la Tarifa General de Importación Mexicana que permitía rebajas en los impuestos para las importaciones de capital.

Cabe señalar que el esfuerzo deliberado por industrializar el país a través de la promoción de manufacturas, permitió un aumento sustancial de la participación de la producción de manufacturas en el Producto Interno Bruto en el curso de las últimas décadas. Esta participación se incrementó de 25% en 1950 al 28% en 1978. Asimismo, mientras que el PIB real creció a una tasa anual promedio de 6% entre 1950 y 1978, la producción industrial se expandió anualmente a un promedio de 7.3% anual en el mismo periodo.

A lo largo de los años sesenta, la estructura de la protección fue modificada y las autoridades desarrollaron una política activa listando mercancías susceptibles de ser producidas internamente. Sin embargo, es durante la década de los años setenta, cuando se hacen evidentes algunos efectos negativos del modelo de sustitución de importaciones, tales como una disminución en el ritmo de dicho proceso, lo que reflejaba el agotamiento de los procesos productivos que eran relativamente fáciles de adoptar en el país. Esta situación se acentuó aún más por la recesión económica internacional de esos años.

Por otro lado, se hace evidente un estrangulamiento en el sector externo de la economía mexicana que se refleja en severos desequilibrios en la balanza de pagos, resultado de las crecientes importaciones que la planta industrial nacional tiene que realizar. Para ilustrar este fenómeno es importante señalar la rigidez en la estructura de las importaciones de México, especialmente durante las dos últimas décadas, consecuencia directa del proceso de sustitución de importaciones que se orientó fundamentalmente a la producción de bienes de consumo con un gran contenido importado, y en muy pequeña medida a la producción de bienes intermedios y de capital. Lo anterior llevó al país a recurrir en forma creciente a insumos industriales y bienes de capital de origen externo que incidieron desfavorablemente en la balanza de pagos del país.



La rigidez en las importaciones se hace especialmente notoria durante la década de los sesenta. Al clasificarse las importaciones mexicanas realizadas entre 1960-1969 en tres grupos, de acuerdo a la función económica que desempeñan, esto es, en importaciones de consumo, de mantenimiento y de expansión de las inversiones, se encuentra que las importaciones que dominaron con 49.5% del total fueron las que se dedican a satisfacer las necesidades de insumos importados y de partes, refacciones y equipo de capital de reposición de la planta productiva existente en el país. Le siguieron en importancia las compras en el exterior destinadas a la expansión industrial con 34.9% del total. El resto, equivalente a 15.6%, estuvo constituido por importaciones de bienes de consumo. Es evidente que ha existido un grado importante de rigidez o inflexibilidad en la estructura de las importaciones ya que 84% de ellas es indispensable no sólo para permitir expansiones en la planta industrial del país, sino para que dicha planta continúe operando. Lógicamente, esto ha implicado que el dinamismo del sector industrial nacional, así como su crecimiento, estén íntimamente ligados al aumento de las importaciones del país.<sup>4</sup>

La situación que se presentó en la década de los años sesenta, si bien ha tendido a mejorar debido a la mayor producción nacional de bienes intermedios y de producción, no ha sido suficiente para cambiar la tendencia general de los desequilibrios que presenta la balanza de pagos mexicana. Nos encontramos, pues, ante una situación en la que el crecimiento industrial del país ha estado asociado directamente con aumentos en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, y ante la evidente necesidad de promover la producción de los bienes de capital que el país requiere.

El final de la década de los años sesenta sorprende al país con un grado de industrialización medio, pero con una serie de problemas asociados a la estructura de la industria. Sin embargo, también se observa un proceso de reorientación de las políticas gubernamentales para tratar de resolverlos.

Durante los últimos años, la producción de bienes de consumo se amplió notablemente debido a la orientación que siguió la política económica del país de favorecer preferentemente el crecimiento y desarrollo de las actividades industriales directamente

<sup>4</sup> México: *La Política Económica del Nuevo Gobierno*, Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., México, 1971.

ligadas a la demanda final, beneficiando a las actividades intermedias pero perjudicando el desenvolvimiento de la producción de bienes de capital. Por su parte, la industria de bienes de capital presenta aún un grado considerable de atraso, explicable parcialmente por las características propias de esta rama industrial que requiere de grandes inversiones, que tiene una baja rentabilidad sobre todo los primeros años, que en México contaba con un mercado reducido, y que requiere de tecnología avanzada y de mano de obra calificada.

Así puede explicarse, al menos parcialmente, el hecho de que México cuenta con una industria productora de bienes de capital menos desarrollada de lo que su avance industrial y economía en general permitirían suponer.

Diversos estudios han analizado los principales problemas que presentan los grupos de industrias que componen el sector de bienes de capital, esto es, la industria de la fundición, la de máquinas herramientas, la metal-mecánica y la de equipo eléctrico pesado:<sup>5</sup>

1. Por un lado, la industria de la fundición adolece de una excesiva concentración en productos para la industria automotriz y enfrenta problemas serios de disponibilidad y de calidad de materias primas, lo que da como resultado baja productividad y altos costos de fabricación. A esta situación, sólo escapan aparentemente unas cuantas fundidoras en el país, no obstante que el alto contenido de mano de obra de este subsector (aproximadamente de 30%), y su bajo costo en México, debieran representar una ventaja comparativa en relación a otros países industrializados.

2. Por lo que se refiere a la industria productora de máquinas herramientas se ha encontrado que, durante la primera mitad de la década de los setenta su producción se estancó. Asimismo, la producción se concentró en productos de manufactura relativamente simple y con un gran contenido de importación.

3. Por lo que se refiere al subsector de productos metal-mecánicos, aparentemente ha tenido un desarrollo satisfactorio, entre otros aspectos debido a que no se requieren procesos de producción demasiado complejos.

<sup>5</sup> Mexico. *Manufacturing Sector: Situation, Prospects and Policies*, World Bank, Washington, D. C., March, 1979.



4. En el caso de la producción de equipo eléctrico pesado, la industria no se ha desarrollado completamente y se ha concentrado en equipo ligero, trabajando a una escala poco adecuada que deriva en altos costos de producción, no obstante que en otras ramas de equipo pesado podría contarse con una ventaja comparativa a nivel internacional, debido a la gran intensidad en el consumo de mano de obra que requieren estos procesos de producción. Aparentemente, una de las causas principales de esta distorsión se debe a las características propias del mercado de este subsector que funciona un tanto en forma de monopolio.

A pesar de lo anterior, durante los últimos años se ha dado una gran importancia a la promoción de empresas productoras de bienes de capital. Se han tomado una serie de medidas que comprenden el establecimiento de lineamientos generales de política a través del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, así como diversas medidas de política fiscal. En este sentido, existen ciertos estímulos fiscales concedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a los fabricantes de bienes de capital, entre los que destaca la reducción de 75% de la cuota *ad valorem* señalada en la Tarifa del Impuesto General de Importación en la compra de bienes de capital de origen externo, así como un subsidio adicional hasta de 25% del impuesto, siempre que se cumpla con algunos requisitos en cuanto a actividades de investigación y a la exportación de cierta parte de la producción. Asimismo, los productores de bienes de capital pueden disfrutar hasta de 100% de exención del impuesto general de importación que causen las materias primas básicas, partes y componentes que requiere su industria, y reducciones de 15% al 20% del Impuesto sobre la Renta al Ingreso Global de las empresas. Finalmente, se les autoriza para depreciar en forma acelerada las inversiones en maquinaria y equipo para efectos del pago del Impuesto sobre la Renta.

En forma adicional a los anteriores incentivos fiscales, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial señala otros instrumentos que benefician a la industria en general, tales como el gasto público en infraestructura, el establecimiento de precios diferenciales de combustibles industriales para las empresas que se instalen en zonas prioritarias para el desarrollo del país, los apoyos financieros a través de la banca oficial y particularmente a través de diversos fideicomisos del Gobierno Federal de promoción industrial, las políticas arancelarias y de controles a la importación y, finalmente

diversos incentivos en materia de transferencia y desarrollo de tecnología.

No obstante lo anterior, observamos que aún existe una seria deficiencia en el país en cuanto a la existencia de un mecanismo específicamente diseñado para promover, asesorar y financiar la producción de bienes de capital. Se cuenta, eso sí, con mecanismos de apoyo a la exportación, como el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); con un mecanismo de apoyo financiero para el establecimiento de empresas que generen exportaciones o sustituyan importaciones, como el Fondo de Equipamiento Industrial (FONER); se puede financiar también a la pequeña y mediana industria a través del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN); existe adicionalmente el Fideicomiso para la promoción de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comercial (FIDEIN); para aportar capital de riesgo a las empresas se cuenta con el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN); y finalmente, se cuenta con un fideicomiso para la promoción de estudios que es el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP).

Todos estos mecanismos de apoyo al sector industrial se han caracterizado tradicionalmente porque, al margen de que independientemente hubieren alcanzado logros importantes en sus respectivos campos de acción, ha existido una casi nula coordinación entre ellos, a excepción del reciente intento de coordinación establecido entre algunos de los fideicomisos que administra Nacional Financiera (FOGAIN, FIDEIN, FOMIN y FONEP), a través del Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Industria (PAI). No obstante, ningún programa ha sido establecido aún para apoyar específicamente y en forma integral al sector de bienes de capital.

Además de las limitaciones, de carácter financiero, existen otros problemas que han impedido el desarrollo de la industria de bienes de capital. Entre ellos se puede destacar la falta de mano de obra calificada, la falta de mecanismos de apoyo técnico, la incertidumbre respecto a la demanda futura y la falta de una organización del mercado de consumo a través de las compras que realiza el sector público, y la necesidad de una armonización más adecuada de las políticas monetarias y fiscales por parte de las autoridades del país.

Resulta claro que para lograr el desarrollo de la industria de

bienes de capital se requiere algo más que una serie de mecanismos aislados. Es preciso seguir toda una estrategia integral que incluya incentivos fiscales, apoyo de los mecanismos financieros antes aludidos, y la participación de organismos descentralizados como NAFINSA, SOMEX, CFE, PEMEX, y de dependencias como las secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial, de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público en todas las etapas, desde la organización del mercado, la promoción y desarrollo de empresas, el dictar los lineamientos generales de política a seguir, la asesoría técnica, y finalmente el financiamiento de la producción y ventas.

Ya en otros foros se ha propuesto la creación de un Fondo de Financiamiento que tendría funciones que irían desde apoyar con capital de riesgo y financiar inversiones, hasta extender líneas de crédito a largo plazo para financiar ventas internas y externas con tasas de interés concesionarias y con periodos de gracia superiores a los que se conceden a otras actividades productivas.<sup>6</sup> Adicionalmente, se estima que sería necesario adecuar los objetivos y funciones de algunos de los fideicomisos existentes como FOMIN, FONEI, FOMEX y FONEP, y establecer un mecanismo de promoción y asistencia técnica en el que participen de manera prioritaria la banca de desarrollo industrial del país, esto es, Nacional Financiera, S. A., y el grupo financiero SOMEX.

A estas instituciones nacionales de crédito, NAFINSA y SOMEX, debe corresponder la responsabilidad fundamental de promover la creación y participar directamente en las inversiones de empresas productoras de bienes de capital, para apoyar el crecimiento equilibrado de la economía nacional.

Poco es necesario agregar para sustentar la necesidad de crear el Fondo de Apoyo al Sector de Bienes de Capital. Sólo cabe señalar que actualmente en México existe una oferta insuficiente de capital de riesgo, que la capacidad del sistema bancario es inadecuada para otorgar créditos a mediano y largo plazos en términos competitivos a nivel internacional, y finalmente, que no se cuenta con términos apropiados y recursos suficientes para el financiamiento de ventas y de capital de trabajo de maquinaria y equipo producidos internamente.

Como última consideración cabe señalar que el establecimiento

<sup>6</sup> México: *Una estrategia para Desarrollar la Industria de Bienes de Capital*, NAFINSA-ONUDI, México, D. F., 1977, p. 130.

de un Fondo o de un Mecanismo Coordinador de las instituciones relacionadas con la actividad productora de bienes de capital, permitiría canalizar más fácilmente el financiamiento internacional disponible al que se hará referencia a continuación.

Ya se han planteado en términos generales el origen y la estructura actual de la industria de bienes de capital en México, así como algunas de las medidas de política general que pueden seguirse para promover su ulterior desarrollo. Se pretende ahora hacer referencia a algunas fuentes de financiamiento externo susceptibles de ser utilizadas para apoyar este sector industrial en el país.

Entre las fuentes de financiamiento externo podría considerarse a la inversión extranjera directa; sin embargo, no se estima que la empresa transnacional pueda convertirse en un ente participante en el desarrollo equilibrado de la industria en México, debido, entre otros aspectos, a que sus lineamientos de operación se rigen por un principio de expansión y desarrollo de dicha empresa, por encima de la conveniencia particular de alguno de los países donde opera. No obstante, en algunas circunstancias se requiere la participación de socios extranjeros por necesidades de capital o de tecnología. Una opción interesante para canalizar dicha participación puede ser a través de los Fondos de Coinversión que recientemente ha creado Nacional Financiera, S. A. Estos fondos son acuerdos suscritos con distintos bancos internacionales para apoyar proyectos específicos de interés mutuo para dichos bancos y para México. Al suscribir los convenios, el Banco se compromete a identificar, junto con NAFINSA, proyectos de inversión susceptibles de realizar en México y para los cuales existan inversionistas interesados en desarrollarlos.

Nacional Financiera, en su función de banco de fomento, lleva a cabo estudios de viabilidad técnica, económica y financiera de proyectos industriales, siguiendo las prioridades de inversión y las políticas generales dictadas por el Gobierno Mexicano, al tiempo que identifica posibles inversionistas y se define el esquema financiero más adecuado para dichos proyectos. Por su parte, el Banco extranjero invita a grupos de inversionistas de su país que puedan aportar parte del capital y la tecnología más adecuada al proyecto, y considera su posible participación en el capital de la empresa o en el otorgamiento de créditos que complementen el esquema financiero.

La forma de operación de los fondos de coinversión se realiza

a través de un fideicomiso en el cual intervienen, por el lado extranjero, los bancos que en sus países de origen tienen influencia en el campo industrial, y por el lado mexicano Nacional Financiera, S. A., como agente financiero del Gobierno Mexicano y como una de las entidades encargadas de promover el desarrollo industrial del país.

Se estima que los fondos de coinversión son una adecuada forma de canalizar a la inversión extranjera, dado que los lineamientos generales y las bases técnicas de los proyectos se dictan por las entidades mexicanas participantes, las cuales además conservan siempre la mayoría de las acciones de los proyectos resultantes. Adicionalmente, esta modalidad permite tanto la adquisición de tecnología, como recursos financieros y de capital de riesgo del exterior en términos adecuados.

Otro de los mecanismos adecuados para obtener recursos financieros del exterior, para ser canalizados a los inversionistas del país ya sea directamente, o mediante el propuesto Fondo de Apoyo al Sector de Bienes de Capital al que se hizo mención antes, es a través de las líneas globales de crédito que las instituciones nacionales de crédito tienen concertadas con organismos financieros, públicos o privados, del exterior.

La ventaja fundamental de las líneas globales de crédito es que generalmente son concertadas en términos altamente concesionarios, debido a que responden a la necesidad de los países industrializados de promover sus exportaciones. Obviamente, esta facilidad crediticia no es útil para financiar la compra de maquinaria y equipo. En este sentido, debe considerarse este mecanismo como ventajoso solamente para la adquisición de equipos que requerirá la producción de bienes de capital.

Nuevamente conviene destacar la ventaja de contar con un mecanismo de carácter institucional para apoyar la producción de bienes de capital, con el respaldo del Gobierno Mexicano y de organizaciones como Nacional Financiera y el Grupo SOMEX, ya que ello permite negociar este tipo de líneas globales de crédito o cualquier otro financiamiento en términos sumamente ventajosos. Adicionalmente, el mecanismo institucional al que se ha hecho referencia repetidamente, puede representar ventajas importantes para recurrir a la banca multinacional, y específicamente, al Grupo Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo.

El Grupo Banco Mundial, como es sabido, está integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la

Asociación Internacional de Fomento (AIF), y la Corporación Financiera Internacional (CFI). Actualmente México sólo es elegible para recibir financiamientos del BIRF y la CFI.

Por lo que se refiere a la Corporación Financiera Internacional, esta institución puede participar en proyectos industriales privados o mixtos en México con financiamiento en forma de capital de riesgo con una participación minoritaria, o a través de créditos en términos más o menos concesionarios. Para obtener la participación de la CFI no se requiere la garantía del Gobierno Federal, sino únicamente su aprobación.

En el caso del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y del Banco Interamericano de Desarrollo, es posible obtener financiamiento ya sea para proyectos específicos de producción de bienes de capital o bien para programas de crédito y asistencia en general a ese sector industrial. En estos casos se requiere la garantía del Gobierno Federal, y, asimismo, se pone especial énfasis en que exista un mecanismo institucional adecuado que permita la correcta canalización de los recursos aportados por los bancos.

Tal vez la principal limitación para hacer uso de estos fondos de la banca multinacional se debe a la falta de proyectos bien estructurados susceptibles de emprenderse en el corto plazo, y es aquí donde nuevamente se destaca la labor que debe realizar la banca de desarrollo industrial del país en cuanto a la promoción y creación de proyectos.

Finalmente, sobre las características de las operaciones con BID y con BIRF cabe hablar de otros dos aspectos positivos, a saber, la asistencia técnica que puede obtenerse de esas instituciones gracias a su planta de profesionales especialistas en diversas áreas industriales, y los amplios periodos de gracia y de amortización de sus créditos que se extienden hasta 5 y 17 años, respectivamente, y que resultan convenientes para financiar proyectos como los de producción de bienes de capital, que se caracterizan por sus largos periodos de maduración.

En las páginas anteriores se ha expuesto en términos generales el desarrollo, estado actual y algunas de las políticas a seguir en materia de bienes de capital, y se han señalado también algunas de las fuentes que se consideran adecuadas para financiar nuevos proyectos en este sector industrial. No se pretende haber agotado todas las consideraciones que es posible hacer en cuanto a la política económica que se debe seguir para lograr un desarrollo indus-



trial sano; tampoco se pretende haber agotado el tema referente a las posibles fuentes de financiamiento; sin embargo, es evidente que entre las deficiencias que el país enfrenta para el desarrollo de la industria de bienes de capital destacan:

- La carencia de un mecanismo de apoyo integral a la industria de bienes de capital;

- la falta de una organización de la demanda de bienes de capital del sector público, y

- la falta de un mayor dinamismo en la función de promoción de proyectos industriales de bienes de capital por parte de la banca de desarrollo industrial del país.



## LA DEUDA EXTERNA Y LOS BIENES DE CAPITAL

ALICIA GIRÓN G.

La hipótesis central de la ponencia del licenciado José Luis Flores ha sido demostrar, dadas las características del proceso de desarrollo industrial llevado a cabo a partir de los años cuarenta y principalmente los sesenta, el planteamiento de que nuestro país carece de una infraestructura adecuada en el sector industrial de bienes de capital. Esto ha venido a cuestionar la necesidad de buscar nuevas alternativas para el desarrollo de un sector industrial de bienes de capital nacional que no sólo satisfaga la demanda interna sino además ofrezca satisfacer la de otros países latinoamericanos e incluso de algunos sectores productivos de los Estados Unidos.

Dicho sector industrial de bienes de capital presenta, al proceso interno de acumulación, una problemática señalada ya por el ponente, que desembocaría en la virtual necesidad de canalizar un mayor monto del financiamiento externo para su expansión.

Nosotros partiremos, en este breve comentario, de un hecho real. La internacionalización de la economía mundial y la inserción de México en la división internacional capitalista del trabajo tiene una importancia vital para nuestra economía. Es decir, la economía mexicana está en creciente proceso de transnacionalización, lo cual influye poderosamente en los lineamientos de la política económica del Estado nacional.

Veamos cuáles son, a nuestro juicio, los principales elementos que nos permiten analizar esta situación.

En primer lugar reseñaré las características del financiamiento externo del que forma parte la inversión extranjera indirecta, y que para efectos del sector público se denomina deuda pública externa, y en segundo lugar, nos plantearemos qué alternativas tiene el financiamiento externo y en particular el sector industrial de bienes de capital.

La deuda externa o inversión extranjera indirecta asciende, según cifras oficiales, para principios de este año, a la cantidad de 40 mil millones de dólares, de los cuales 30 mil millones corresponden al sector público.

La deuda del sector público ha tenido un crecimiento acelerado durante los últimos años. Así tenemos que para 1960 dicho financiamiento alcanzaba la suma de 1 151 millones de dólares; para 1970 era de 3 775. Es decir, en la década de los sesenta tuvo un incremento absoluto de 2 624 millones de dólares, y un incremento relativo de 227.98%.

De 1970 a principios de 1980, el absoluto fue de 26 225 millones de dólares, con un incremento relativo de 668.21%.<sup>1</sup>

El financiamiento externo no solamente creció en dichos años, sino también mostró un cambio en su composición. Si bien para mediados de los años sesenta la mitad del financiamiento estaba contratada con Bancos Oficiales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Eximbank, AID, CFI), mediante acuerdos multilaterales y bilaterales, para finales de los sesenta y principalmente en los setenta hay una tendencia creciente a que dicho financiamiento provenga de Bancos Privados pertenecientes principalmente a grandes Conglomerados Transnacionales. Para 1965 el financiamiento privado era del orden de 50%, para fines de 1976 éste era de 83.4% y para principios de los ochenta se estima que 90% está contratado con estos Bancos. Esto muestra que a nivel incluso de las inversiones extranjeras indirectas, ha habido una mayor "transnacionalización" y a la misma vez, lo que muchos autores llaman una "privatización" de la deuda. Es decir los Bancos Privados han tomado supremacía sobre los Oficiales. Y, actualmente cerca de 27 000 millones de dólares son de dichas fuentes.

La significación que dicho monto de la deuda pública tiene, al colocar a nuestro país como uno de los primeros prestatarios en el mercado mundial capitalista, es importante en cuanto a la política económica que el Estado lleva a cabo como instrumento de acumulación. Es decir, en el marco de la crisis mundial capitalista, nuestro país ha canalizado dichas inversiones a proseguir el proceso de acumulación interno, íntimamente relacionado con el proceso de acumulación internacional. En otras palabras, *la agilitación del crédito en un proceso de crisis, viene a ser el resultado de la necesidad de valorización y circulación del capital en su con-*

<sup>1</sup> Datos proporcionados por los informes Anuales del Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Nacional Bancaria.

junto y a su vez de la elevación de la tasa de ganancia a nivel internacional.

### *Canalización de la deuda externa*

#### 1. Destino de la deuda contratada con organismos oficiales:

La finalidad del financiamiento otorgado por los Bancos Oficiales tales como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Financiera Internacional y el Banco de Exportación-Importación de los Estados Unidos, ha estado conjugada a los lineamientos y políticas de expansión de las grandes trasnacionales, no sólo en México sino en el resto de los países subdesarrollados. Sólo para afirmar nos permitimos citar los lineamientos de las políticas financieras correspondientes al Banco Mundial.

En sus primeros años el Banco estaba firmemente orientado hacia la inversión en infraestructura de base (puertos, caminos y obras de riego), pues se pensaba generalmente que los países en desarrollo carecían de la infraestructura que les permitiera absorber la inversión en capital productivamente y que por consiguiente lo de mayor prioridad era la inversión en infraestructura. Posteriormente, se empezó a atender el crédito para el desarrollo del sector moderno (principalmente en la industria pesada con base urbana), lo cual reflejaba la opinión de que la industrialización rápida era la clave del crecimiento económico. Actualmente se reconoce, cada vez más, que la capacidad de absorción se puede incrementar mediante la asistencia técnica (especialmente creando instituciones y adiestramiento de personal) y que el crecimiento del Producto Nacional Bruto (PNB) es condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo.<sup>2</sup>

De lo anterior deducimos que si en el periodo 68-76 el sector agrario se ve privilegiado con los préstamos oficiales en 43.2% en comparación con 30% en la industria y 25.3% en servicios, dicho fenómeno no es casual, no es coyuntural, si notamos que de 1973 a 1976 sólo el financiamiento para la agricultura ascendió a 1 035.1 millones de dólares o sea que este sector recibió 48.7% en comparación con 27.5% para la industria y 23.8% para ser-

<sup>2</sup> Bates y Donaldson, *La mayor importancia del crédito al sector rural*; Finanzas y Desarrollo, junio de 1975, vol. 12, núm. 2, p. 23.

vicios.<sup>3</sup> Por tanto, esta tendencia, necesaria, va ligada dialécticamente a la irrupción de las trasnacionales en una mayor integración con el sector agrícola: por un lado, para elevar su tasa de ganancia, con tendencia a decrecer desde 1968 y, por el otro, a integrar nuestro país al suministro de alimentos de los Estados Unidos (México exporta 80% de hortalizas en la época de invierno).

## 2. Destino de la deuda contratada con organismos privados.

El peso del endeudamiento con organismos privados es bastante significativo. La enorme liquidez en los mercados internacionales de capital dan una mayor facilidad que los organismos oficiales. Es importante además mencionar que dentro del marco analítico del capital monopolista de Estado, el Estado junto con los recursos naturales —petróleo—, permite que dicho capital —dinero— excedente encuentre un campo de inversión atrayente (y promueva, en gran medida, la venta de bienes de capital, armas, etcétera).

El hecho de que la mayor contratación con estos bancos sea una tendencia, al menos en México, desde mediados de los sesenta y con mayor énfasis a partir de los setenta, y sean las Empresas Descentralizadas las que recurren a este tipo de préstamos —siendo las ramas del petróleo y de energía eléctrica las que absorben el mayor monto de dicho financiamiento— expresa directamente la política económica del Estado.

Es necesario enfatizar que *son las empresas públicas* las que tuvieron un mayor crecimiento tanto absoluto como relativo en su endeudamiento, mucho mayor que el de la deuda total. Tan sólo para el caso de Petróleos Mexicanos, la deuda pasa —entre 1970 y mediados de 1978—, en términos absolutos, de 438.6 millones de dólares a 3 846.1 millones, lo que en términos relativos estaría indicando un crecimiento de 776.9% en el transcurso de siete años y medio. La deuda global de las empresas descentralizadas muestra una tendencia permanente a crecer casi exponencialmente. Un hecho evidente es el ascenso de la deuda externa de PEMEX, ya analizada.

De esta primera parte, podemos concluir:

<sup>3</sup> Girón, Alicia, *Deuda Externa del Sector Público en México 1968-1976* (Versión preliminar), Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.



1. El financiamiento interno proveniente de los Bancos Privados se canaliza principalmente a las Empresas Descentralizadas, destacándose PEMEX y CFE.

2. El financiamiento externo proveniente de Bancos Oficiales se canaliza a través de Nacional Financiera al sector primario, principalmente al agroindustrial.

Después de analizar brevemente la estructura de la inversión extranjera indirecta nos limitaríamos a preguntar ¿qué relación había entre el financiamiento externo y los bienes de capital?

En primer lugar, el financiamiento externo para la industria de bienes de capital es mínimo, tanto el proveniente de fuentes oficiales como de fuentes privadas. Así tenemos que las empresas que se ocupan en el sector industrial de bienes de capital financiaron sus inversiones en el periodo de 1971-1975,<sup>4</sup> en 30.3% con capital propio y en 55.0% con recursos externos a la empresa. Del total absoluto, 15.5% proviene de instituciones bancarias y financieras del país; 9.1% de instituciones bancarias y financieras del extranjero, 4.0% de la casa matriz; 2.9% de proveedores extranjeros de equipo y 23.5% de otros. El hecho de que sólo 2.9% de su financiamiento suponga pagos a proveedores extranjeros de equipo nos indica el nivel tan precario de tecnología del sector, que no contempla la elaboración de bienes para sustituir de verdad importaciones que se realicen en gran escala con otras industrias.

En segundo lugar, por el contrario, dicho financiamiento se canaliza a través de las Empresas Descentralizadas como son PEMEX y CFE para la compra de equipo de bienes de capital en el exterior. Así tenemos que, cito, "en la actualidad, en materia de refinación de petróleo, México importa alrededor de 60% de los recipientes y torres a presión, y una proporción parecida en intercambiadores de calor; en calderas y generadores de gas importa 54.1%; en tuberías y válvulas para la industria química 58 y 25%; en bombas y compresores las importaciones alcanzan hasta 70 y 95.1%".<sup>5</sup>

Tercero: nosotros queremos afirmar que el hecho de que un gran monto de la deuda externa de las Empresas Descentralizadas

<sup>4</sup> Nacional Financiera, S. A. México: *Una Estrategia para Desarrollar La Industria de Bienes de Capital* Proyecto Conjunto de Bienes de Capital NAFINSA-ONUDI, México, D. F. 1977.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

se destine a la compra de bienes de capital, radica en la falta de una estructura adecuada para la industrialización de estos bienes.

Cuarto: por tanto, es más fácil financiar dichas compras en el exterior, con préstamos provenientes de Bancos Privados. Esto nos lleva a que, por un lado, haya una oferta creciente en el mercado mundial de dichos bienes y, por el otro, que haya una excesiva liquidez de capital dinero que facilita las adquisiciones.

Quinto: sólo resta decir que es al Estado al que corresponde definir una adecuada política económica. Principalmente, su política financiera la deberá canalizar a un desarrollo más nacional y autónomo. Así podemos mencionar que, en vez de canalizar el financiamiento externo para la compra de dichos bienes de capital, el Estado puede canalizar los recursos externos a la creación de una infraestructura adecuada para su industrialización. De esta manera, dado que 40% del total de nuestras importaciones es de bienes de capital, éstas se verán reducidas, no sólo para satisfacer la demanda interna sino también para satisfacer en algunos renglones el mercado externo de bienes de capital.

Sexto: sin embargo, el problema de fondo es el definir claramente no sólo las cuestiones técnicas de qué producir o cuánto producir sino, a fin de cuentas, a quiénes beneficiaría la "nueva" estrategia. Al gran capital nacional o trasnacional o a la sociedad mexicana como un todo.

Séptimo y último: sólo señalaré que en el contexto de la crisis del capitalismo, el capital financiero ha conformado tendencias nuevas para la realización de él mismo. Ante esto yo me pregunto, ¿qué política económica del Estado puede beneficiar la industrialización del sector de bienes de capital ante la inminente entrada de México al GATT?